



## *Carta, penna e diritto*

Avv. Massimo Ragazzo

# *La legittimazione processuale attiva delle associazioni ambientaliste*

La legittimazione è una condizione costitutiva del diritto di azione, in grado di creare in capo al giudice il dovere di decidere il merito.

Nel processo civile assume la funzione di garantire il titolare di una situazione protetta dalle ingerenze altrui, si da escludere che il giudice conosca di controversie in cui le parti non siano gli effettivi detentori del diritto o interesse che si assume leso.

Nel processo amministrativo, invece, il giudice tende a esaminare la questione della sussistenza di una situazione giuridicamente rilevante insieme con l'utilità che deriverebbe dall'accoglimento del ricorso per colui che di tale situazione si afferma titolare.

La dottrina ha evidenziato il limite di questa tradizionale impostazione, laddove si tratti di interessi diffusi o di gruppo. In questi casi, la legittimazione assume un diverso valore, posto che anche il soggetto portatore degli interessi ambientali, o - in genere - diffusi, deve essere qualificato, per evitare che si tratti di un rappresentante inadeguato dell'interesse, non sufficientemente informato, trascurato, poco serio o perseverante. La funzione tradizionale della legittimazione ne risulta stravolta: se infatti la legittimazione è tesa a evitare interferenze altrui nella sfera del titolare della posizione qualificata, quanto agli interessi diffusi la funzione diventa invece quella di limitare possibili inadeguatezze, lacune nella rappresentatività o addirittura abusi del portatore degli stessi.

La scelta del legislatore di introdurre una legittimazione speciale, attribuita ad associazioni previamente identificate, sulla base di criteri oggettivi e senza verifica della titolarità di un interesse qualificato, appare del tutto condivisibile.

Con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente si è in parte risolto, infatti, il problema dell'accesso alla giustizia delle associazioni ambientali, laddove l'art. 18 della l. n. 349/1986 attribuisce alle associazioni, individuate secondo i criteri di cui all'art. 13 della stessa legge, la legittimazione a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti amministrativi pregiudizievoli per l'ambiente. Il legislatore ha così inteso assegnare alle associazioni una particolare legittimazione a ricorrere, per la tutela di interessi che altrimenti sarebbero stati privi di una garanzia giurisdizionale.

Successivamente sono intervenute ulteriori novità legislative riguardanti, in generale, la tutela dell'ambiente e, più in particolare, i poteri delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero. Sono riferimenti normativi che hanno progressivamente arricchito la legittimazione in questione.

Va ricordata la legge 7 agosto 1990 n. 241, che all'art. 9 ha attribuito la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo a "i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento".

Quindi, la legge 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro

sulle aree protette) e la legge 15 maggio 1997 n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), che all'art. 17, comma 46, ha riconosciuto alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale il potere di impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Va poi ricordato il D.lgs n. 39 del 24 febbraio 1997, di attuazione della Direttiva 90/313 concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente, poi sostituito dal D.lgs n. 195 del 19 agosto 2005, di attuazione della direttiva 2003/4 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che ha in-

## L'esame della giurisprudenza testimonia gli esiti normativi e interpretativi cui si è giunti

cluso fra il "pubblico" cui devono essere rese disponibili le informazioni ambientali anche le associazioni, organizzazioni o i gruppi di persone fisiche o giuridiche.

Ancora, l'art. 9, comma 3, del D.lgs 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - articolo ora abrogato e sostituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio - ha previsto che "le associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della Legge 8 luglio 1986, n. 349, possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune e alla provincia, conseguenti a danno ambientale. L'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito e le spese processuali sono liquidate in favore o a carico dell'associazione".

E un'ulteriore previsione relativa alla legittimazione processuale di dette associazioni è contenuta nell'art. 146, comma 12, del D.lgs 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio):

"L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Le sentenze e le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale possono essere appellate dai medesimi soggetti, anche se non abbiano proposto ricorso di primo grado".

L'accesso alla giustizia per le associazioni ambientali è stato oggetto di attenzione, da ultimo, nel Codice dell'Ambiente, ex D.lgs n. 152/2006. L'art. 309 espressamente riconosce "le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349" titolari dell'interesse a presentare denunce e richiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

L'art. 310 - che disciplina la legittimazione ad agire per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in tema di precauzione, prevenzione o ripristino previste nello stesso Codice - pur non attribuendo una posizione peculiare e distinta alle associazioni ambientali, certo ne ammette la legittimazione a ricorrere, essendo le associazioni pur sempre "persone giuridiche" che sono o potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse alla partecipazione al procedimento. Di grande rilevanza sono poi alcuni interventi normativi di livello sovranazionale, in particolare comunitario. Il principale è costituito dalla Direttiva 1985/377 del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata e integrata dalla Direttiva 2003/35 del 26 maggio 2003, che ha sancito: il diritto del "pubblico" (ossia le persone fisiche o giuridiche, nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone) di ricevere informazioni in forme adeguate in una fase precoce delle procedure decisionali in materia ambientale (art. 6, comma 2); il diritto del "pub-



blico interessato” a fruire di tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alle procedure decisionali in materia ambientale, con possibilità di esprimere osservazioni e pareri alle autorità competenti quando ancora tutte le opzioni sono aperte e prima che venga adottata la decisione sulla domanda di autorizzazione (art. 6, comma 4); intendendosi per “pubblico interessato” quel particolare “pubblico” che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale, o che ha un interesse in tali procedure; con la precisazione che, ai fini di questa definizione, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente e che soddisfano i requisiti di diritto nazionale si considerano portatrici di un siffatto interesse.

**Al criterio di legittimazione legale si è nel tempo aggiunto un criterio di legittimazione giurisprudenziale,** atto ad ampliare l’ambito individuato dal legislatore e legato non tanto all’effettiva rappresentatività degli interessi cui è preposta l’associazione e alla verifica dei fini indicati nello statuto e della presenza di una struttura stabile, ma anche, e soprattutto, all’elemento della vicinità o dello stabile collegamento, che valorizza il rapporto tra organizzazione e territorio in cui si svolge l’attività su cui incide il provvedimento amministrativo censurato.

In particolare, il criterio è stato richiamato per ammettere la legittimazione di associazioni o gruppi ambientali non in grado di soddisfare i canoni preventivamente individuati dal legislatore.

L’esame della giurisprudenza testimonia gli esiti dell’evoluzione normativa e interpretativa cui si è giunti. Si conferma, anzitutto, che la legge n. 349/1986 ha creato un criterio di legittimazione “legale” e ad esso si sono aggiunti quelli elaborati dalla giurisprudenza per l’azionabilità in giudizio dei c.d. interessi diffusi.

D’altro canto, viene invece esclusa la legittimazione di comitati istituiti in via temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti mera proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte e che quindi non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio. Ma, nel contempo, la giu-

risprudenza amministrativa ha ritenuto che la legittimazione a impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente possa altresì riconoscersi “caso per caso” anche ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), “purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale e abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa” (così, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; in senso conforme, Cons. Stato, Sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554, Sez. IV, 14 aprile 2006, n. 2151 e Sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5760).

Tale legittimazione è talora riconosciuta anche laddove l’associazione avanzi interessi di tutela ambientale, pur impugnando atti con finalità urbanistica-edilizia, poiché “la materia ambientale, per le peculiari caratteristiche del bene protetto, si attegga in modo particolare. La tutela dell’ambiente, infatti, lungi dal costituire un autonomo settore d’intervento dei pubblici poteri, assume il ruolo unificante e finalizzante di distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei diversi beni della vita che nell’ambiente si collocano, assumendo un carattere per così dire trasversale” (Cons. Stato, Sez. IV, 11 novembre 2011, n. 5986; così, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839).

In ultima analisi, occorre distinguere tra le associazioni di protezione ambientale di rilievo nazionale, che, in quanto tali, sono portatrici di interessi differenziati e qualificati, meritevoli di tutela, e perciò solo legittimate processualmente. Per tale categoria di associazioni non può esservi alcun dubbio in proposito. D’altra parte, però, la legittimazione a impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente può anche riconoscersi “caso per caso”, a condizione che le associazioni o i comitati di cui trattasi di volta in volta perseguano statutariamente e in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa. ■